

# La función del sector bancario en el financiamiento del desarrollo: el discurso y la realidad

Gabriel Gómez Ochoa\*

---

En la actualidad es común afirmar que el sector bancario ha dejado de cumplir con sus funciones. No obstante, la deficiencia es real y está asociada con el enfoque todavía dominante en la política económica en México, donde las entidades privadas deben ser el instrumento casi único para intermediar y asignar recursos, administrar riesgos y operar el sistema de pagos; en tanto que las entidades financieras públicas, según esta visión, deben actuar subordinadamente; es decir, cubrir los espacios que el sector privado no esté interesado en atender, pues se supone que este último tiene la capacidad para satisfacer las principales necesidades de servicios financieros. Ante esta situación, parece imprescindible modificar profundamente el funcionamiento del sector bancario en México (privado y público) para atender eficientemente las necesidades de una economía que se ha mantenido estancada y que, por ello, requiere crecer a tasas relativamente altas durante un periodo suficientemente largo.

El objetivo de este trabajo es mostrar que el pobre desempeño del sector bancario en México está relacionado con las inconsistencias de la visión oficial sobre la forma en que debe operar, por lo cual resulta necesario hacer cambios profundos para que dicho sector participe activamente en el financiamiento del desarrollo. Para ello, en la segunda sección se hace una revisión de la visión gubernamental acerca del papel que debe desempeñar dicho sector en el desarrollo de la economía mexicana; en el tercer apartado se muestran las principales cifras que dan cuenta del pobre desempeño del sector para, posteriormente en el cuarto apartado, reflexionar sobre las razones que explican dicho comportamiento. En la última sección se proponen algunas acciones que podrían modificar al mismo.

## I. La visión oficial del sector bancario

El origen de la visión actual sobre el sistema bancario está ligado a la asunción al poder del grupo neoliberal, que desde principios de la década de los años ochenta del siglo pasado gobierna al país. Ésta se basa en las críticas a la represión financiera y se fue plasmando paulatinamente en los diversos planes de desarrollo. No es necesario revisar los principales planes desde 1983, basta con tomar en cuenta los últimos, en concreto los correspondien-

---

\* Profesor tiempo completo FES Acatlán

tes al llamado gobierno de la alternancia. Por consiguiente, a partir de los planes de desarrollo y de financiamiento del desarrollo de los últimos dos gobiernos, se puede rastrear la función que se le asigna al sector bancario y lo que se espera de él.

a) *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006*

En el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio pasado, después de señalar la precaria situación del sistema financiero, se manifiesta que:

“...en consecuencia, el crédito sigue siendo caro y escaso, y crece la dependencia de grandes empresas de crédito externo. Persiste la falta de competitividad y la fragilidad de los mercados bursátiles y bancarios...El sistema financiero no ha sido capaz de canalizar el ahorro hacia el financiamiento, y numerosos proyectos socialmente rentables no han podido arrancar debido a la falta de instrumentos financieros adecuados y competitivos,...las micro, pequeñas y medianas empresas han sido restringidas al mercado financiero doméstico con créditos caros y escasos.” (p. 99).

Sobre el mismo tema, en la sección de “Desarrollo incluyente” (p. 116) se apunta:

“Los actuales esquemas para el otorgamiento de créditos de la banca comercial no son accesibles a los pequeños proyectos productivos. La banca ha mostrado poco interés en apoyar financieramente a las empresas de menor tamaño, por el riesgo que éstas representan: bajos niveles de ingresos, localización geográfica en zonas de difícil acceso, falta de antecedentes crediticios, imposibilidad de ofrecer garantías.”

Como solución, en la cuarta estrategia se propone (p. 101):

“Impulsar una banca comercial sólida y eficiente. Se aplicarán las medidas necesarias para que la banca comercial retome su crítico papel como oferente de recursos crediticios.<sup>1</sup> Asegurar un entorno macroeconómico de mayor certidumbre constituye la condición necesaria para una mayor profundización bancaria. Al mismo tiempo, debe avanzarse en el fortalecimiento de la seguridad jurídica

<sup>1</sup> Las cursivas en todo el documento pertenecen al autor.

ca para que estas instituciones puedan cumplir adecuadamente con su función, particularmente importante en el financiamiento de la pequeña y mediana empresas”

Desde aquí se va perfilando la idea de la banca privada cumplirá cabalmente con sus funciones a partir de las siguientes consideraciones: i) estabilidad macroeconómica; ii) un marco jurídico que facilite la recuperación de recursos; y iii) una regulación de espíritu liberal.

Respecto de la banca de desarrollo, en el mismo plan se argumenta en el apartado de Política económica (p. 56) que: “...se reactivará a la banca de desarrollo y se aumentará las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo económico.” Más adelante (p. 105) se especifica que:

“se establecerán las bases para que la banca de desarrollo cumpla con su función de proporcionar financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones del mercado no son atendidos por intermediarios financieros privados. La nueva banca de desarrollo contará con una administración sustentada en criterios de honradez y altos estándares de buen gobierno, que garanticen la canalización eficiente de recursos y esfuerzos hacia actividades con una elevada rentabilidad social. Además, se incrementará su capacidad de operación y se ampliará su cobertura, privilegiando la unión de esfuerzos con la banca comercial para optimizar la asignación de crédito.”

#### *b) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) 2002-2006*

En el Pronafide del mismo periodo se afirma que, “la aprobación de las reformas financieras, aunada a los esfuerzos realizados en materia de regulación y supervisión bancaria, así como el adecuado manejo de las políticas fiscal y monetaria, permitirá que pronto el sistema bancario se encuentre en una posición privilegiada para iniciar un proceso sano y ordenado de otorgamiento de crédito” (p. 56). En la página siguiente se hace patente que “un entorno jurídico adecuado será indispensable para propiciar una sana y eficiente intermediación por parte de la banca comercial”<sup>2</sup>; y más adelante (p. 100) se aclara que las reformas aprobadas en los dos primeros años del sexenio producirán una sólida y

<sup>2</sup> Incluso en el documento se argumenta la experiencia en otros países para justificar la “adecuación” del marco normativo: “aquellos países con mayor cumplimiento de la ley gozan de un mayor crédito bancario y de menores diferenciales entre las tasas que los bancos cobran por prestar y las que pagan a los ahorradores.”

más efectiva estructura de gobierno corporativo para los bancos, mejorarán la transparencia de operación del sistema en su conjunto, permitirá, a través de una adecuada regulación y supervisión, la recuperación de la captación y el crédito bancarios. Se señala, por cierto, que, las modificaciones legales también incidirán favorablemente en la banca de fomento.

El propósito principal de las adecuaciones legales fue dar mayor seguridad en la recuperación de préstamos, para ello se modificaron los procedimientos para el establecimiento de garantías o el incumplimiento de pagos; se suponía que con ello la banca privada iba a expandir rápidamente sus operaciones crediticias. Las demás modificaciones legales de ese periodo buscaron hacer más seguro el funcionamiento del sector, por lo que no representan estímulo alguno para aumentar el crédito a la economía, quizá al contrario. En consecuencia, la orientación del marco normativo implícitamente mantiene la idea de que el sistema privado de banca en México puede funcionar y proveer a la economía los servicios necesarios para su desarrollo, sólo con proporcionarle las condiciones para lograr su rentabilidad sin correr grandes riesgos. Parecería entonces que el sistema bancario no funciona adecuadamente porque se le obstruye.

Respecto de la banca de desarrollo, el Pronafide es más explícito que el PND al ubicarla como subsidiaria de la banca privada: “La banca de desarrollo impulsará los proyectos más rentables desde un punto de vista social siguiendo criterios de eficiencia en la asignación oportuna de los recursos crediticios, de tal forma que su labor de fomento de las actividades productivas sea sostenible en el tiempo” (p. VI). Es muy enfático el programa al afirmar que: “Los esfuerzos recientes en materia de capitalización y saneamiento serán fundamentales para que la banca de desarrollo proporcione alternativas sanas de financiamiento *para aquellos proyectos y sectores que no son atendidos por la banca comercial*”. Para ello era necesario, de acuerdo con la visión gubernamental, “profundizar el proceso de modernización del marco regulatorio de las instituciones, reducir sus costos de operación y reestructurar el sistema de fomento en su conjunto, con el objeto de que dichas entidades puedan realizar sus actividades disminuyendo en lo posible distorsiones en los mercados” (p. 58).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> También se aclara que las modificaciones en el marco legal del sistema bancario y a las leyes de los bancos de fomento buscan incrementar la participación de este sector en el desarrollo regional y nacional, impulsar el ahorro popular, fortalecer las reglas de gobierno corporativo, transparencia de operaciones y rendición de cuentas, y consolidar al sistema financiero de fomento como un instrumento promotor del desarrollo. Se suponía que al contar con condiciones de funcionamiento similares a los de otros intermediarios financieros, los consejos directivos de estas instituciones de desarrollo podrían realizar una labor más eficiente.

La concepción de la banca de desarrollo se incluye explícitamente en este programa: “Quedó establecido que su misión es facilitar el acceso al crédito en términos razonables a aquellos agentes económicos que *los demás intermediarios financieros no atienden*, procurando siempre que dicha tarea no afecte el capital de las instituciones” (p. 105).<sup>4</sup>

Resulta evidente el papel subordinado de la banca de fomento, a la espera de lo que el sector financiero privado deje de hacer para entrar en acción, eso sí “sin afectar el capital”. Como no se ha ampliado sustancialmente dicho capital, su operación se ha tenido que mantener extremadamente limitada, a pesar de que la banca privada y los mercados financieros no atiende satisfactoriamente a los diversos agentes económicos.

En resumen, las metas de los planes del sexenio 2001-2006, se sintetizan en: incrementar la proporción de ahorro interno canalizado a través del sistema financiero; promover el ahorro popular y de largo plazo; impulsar esquemas de crédito que atiendan a todos los sectores; fomentar la competencia entre intermediarios financieros; fortalecer las estructuras de gobierno corporativo de las instituciones financieras; promover el desarrollo e innovación de productos y servicios financieros; y estimular el crédito a la vivienda en el país e impulsar el desarrollo de este sector. Con ello: “El objetivo final será llevar al sistema financiero mexicano a estándares internacionales en cuanto a su eficacia, seguridad y potencial de contribuir al desarrollo y bienestar del país” (Pronafide 2002-2006, p 104).

### c) *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012*

El actual Plan Nacional de Desarrollo no es novedoso en relación con las propuestas para el sistema bancario. EL plan se estructura en cinco “ejes”, en el segundo, *Economía competitiva y generadora de empleos*, se señala que para promover la inversión se buscará: “Asegurar una mayor y mejor intermediación financiera para incrementar la disponibilidad de recursos crediticios para la producción. Esto se logrará “promoviendo mayor competencia en el sector,

---

<sup>4</sup> También se otorgó mayor autonomía de gestión, mediante la limitación de la SHCP a ámbitos de prudencia y de control macroeconómico en la operación de las instituciones, lo cual se intentó balancear con mayores requisitos en la rendición de cuentas, que se limitó a la obligación de los bancos de desarrollo de enviar reportes periódicos sobre su gestión al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión. Este instrumento nunca ha generado un llamado a cuentas público de algún funcionario de la banca de desarrollo.

fortaleciendo el marco legal e impulsando una política activa de la banca de desarrollo” (p. 87). Es decir, prácticamente lo mismo que en el plan del sexenio anterior porque se reconoce implícitamente que hubo poco avance. No obstante llama la atención que, en el texto del PND, no se mencione a la banca comercial o múltiple; tal vez se deba a la dificultad de hacer planes con ese sector, ya sea por su enorme poder o porque se estime innecesario.

Se argumenta que no hay problema por los recursos, el problema es de acceso; por lo que se debe “continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las pequeñas y medianas empresas, las familias de menores recursos, el sector agropecuario, y los proyectos de infraestructura” (p. 88). En consecuencia, el objetivo es “Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional” (p. 99). Para ello, “se deben aplicar las siguientes estrategias: Fortalecer la protección de los derechos de propiedad, el gobierno; Promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes; Enfocar las acciones de la Banca de Desarrollo a la atención de la población en sectores prioritarios que *se encuentran desatendidos por el sector financiero privado*” (p. 100).

*En particular, a la banca de desarrollo “corresponderá conducir el incremento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen acceso limitado al financiamiento: las Pymes, la infraestructura, la vivienda a individuos de bajos ingresos y los productores rurales de ingresos medios y bajos” (p. 102).*

#### *d) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) 2008-2012*

El correspondiente programa de financiamiento detalla los objetivos y estrategias establecidos en el PND. Es necesario facilitar y acelerar el acceso de las familias mexicanas y empresas a los servicios financieros. La forma de lograrlo, según el programa, es insistiendo en una “política de regulación que continúe promoviendo la competencia entre instituciones e incentive la especialización en nichos de mercado.” La misma competencia propiciará “mayores rendimientos del ahorro y menores costos de los servicios financieros” (p. 5).

Las metas del plan son: aumentar la profundidad financiera y la canalización eficiente de recursos; incrementar la competencia y la transparencia en el sector; garantizar la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero, a través del fortalecimiento de la regulación financiera, y dar impulso a la banca de desarrollo (pp. 96 y 97). Esto llevará a que la banca comercial

aumente hasta 20 puntos del PIB su financiamiento al sector privado, en tanto que la banca de desarrollo, en primer piso, de sólo 1.2 % del PIB, porque se piensa, erróneamente, que su mayor aporte es en el segundo piso, donde sus recursos alcanzarán alrededor de 6 puntos del producto, todo esto para 2012.<sup>5</sup> La meta para la banca de fomento es verdaderamente pobre, lo que contrasta con el discurso oficial que la sitúa como “una herramienta de política fundamental para alcanzar estos objetivos, así como para resolver los problemas de acceso a los servicios financieros y mejorar las condiciones de los mismos para los sectores que se han definido como estratégicos” (p. 138).<sup>6</sup>

En particular, respecto de la banca comercial se propone, además de reiterar lo señalado en el anterior plan (un marco normativo que permita realizar una recuperación más eficiente y expedita, y un mecanismo de información que permita identificar fácilmente los acreedores sobre un colateral, así como un procedimiento de ejecución de las garantías rápido y a bajo costo): “favorecer la entrada al mercado de nuevos intermediarios financieros, se buscará reducir los costos de regulación y permitir la creación de intermediarios especializados o de nicho, que lleven a cabo actividades específicas y sólo tengan que cumplir con los requisitos indispensables para las actividades que realizan” (p. 197).

Para la banca de desarrollo, se reitera su condición de segundo piso como su función primordial en otorgamiento de crédito y, como algo novedoso, se destaca que por su “fortaleza, se convierte en un instrumento promotor de la estabilidad en periodos en que disminuye la actividad económica desempeñando un papel contra-cíclico, factor que coadyuva a aminorar los efectos de un crecimiento menos vigoroso, así como en coyunturas de emergencia, como las resultantes por desastres naturales” (p. 205); tal vez para justificar las acciones tomadas recientemente en apoyo de grandes empresas en problemas.

También se especifica, seguramente para que no vaya intervenir en áreas prácticamente reservadas al sistema financiero privado, que la banca de desarrollo deberá:

5 La aplicación de la estrategia financiera, según el programa, “llevará a un importante incremento en el ahorro financiero y en el financiamiento interno al sector privado –tal que el financiamiento total al sector privado podría alcanzar un nivel cercano a 40% del PIB en 2012 –lo que permitirá alcanzar las metas en materia de inversión (p. 140)”.

6 En el apartado *V.3 Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción*, del Pronafide 2008-2012 (p. 194) se pueden ver las metas más detalladamente

“identificar con claridad los segmentos de la población sin acceso al sistema financiero o que no son atendidos en condiciones de sana competencia, para focalizar su atención a esos mercados y desarrollarlos.” Así como “Fomentar una mejor coordinación con los intermediarios financieros privados. La banca de desarrollo atenderá a la población objetivo a través de esquemas de segundo piso principalmente. Para ello se deberán desarrollar esquemas de garantía y otros productos que alienten la participación del sector privado en la toma de riesgos en los sectores objetivo” (p. 206).

Se apuesta a que entidades privadas como Sofomes, Sofoles y entidades de ahorro popular cumplan con la función de intermediar y asignar recursos, administrar riesgos e incrementar el ahorro financiero bajo una supervisión de la banca de fomento, algo similar a lo que se pretendió con las uniones de crédito en el sexenio 1988-1994.

Los planes actuales repiten las ideas de los planes del sexenio pasado, apenas actualizan información que, por cierto, deja ver lo poco que se avanzó en el sexenio anterior. De esta forma, la visión acerca del sector bancario se mantiene: al privado hay que incentivarlo, pero sin atentar contra sus fuentes de ganancia, sólo proporcionando las condiciones adecuadas para su desempeño que, implícitamente, se suponen de competencia. En contraste, la banca pública de fomento sigue cargando con la responsabilidad de atender lo que el sistema privado deja de lado y esto con recursos cada vez más escasos; por ello esta banca se encuentra entrampada y su contribución al desarrollo es más bien exigua.

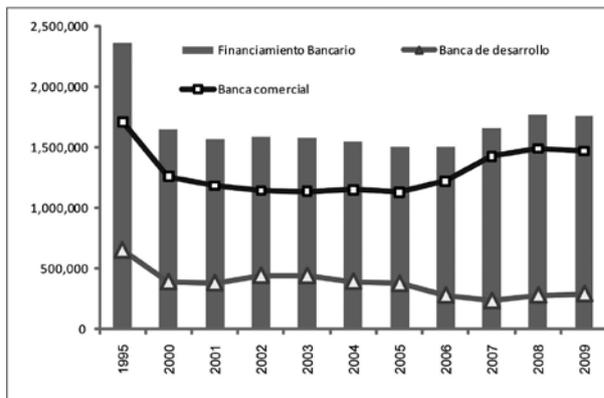
## II. Evolución del sector bancario 2000-2008

El fracaso de la visión oficial acerca de la forma de organización del sistema bancario se evidencia en las cifras, ocho años parecen suficientes para hacer una evaluación preliminar del desempeño del sector durante el llamado gobierno de la alternancia.

En general, el financiamiento total del sector bancario en su conjunto (comercial y desarrollo) se ha estancado (en valores constantes) en la presente década, presentando un aumento ligero en los últimos años, como se puede ver en la gráfica 1. También se observa que la mayor proporción de dicho financiamiento corresponde —por mucho— a la banca comercial y precisamente en los últimos años esa proporción aumenta; de hecho ha habido una suerte de sustitución entre ambos tipos de bancos. El estancamiento se

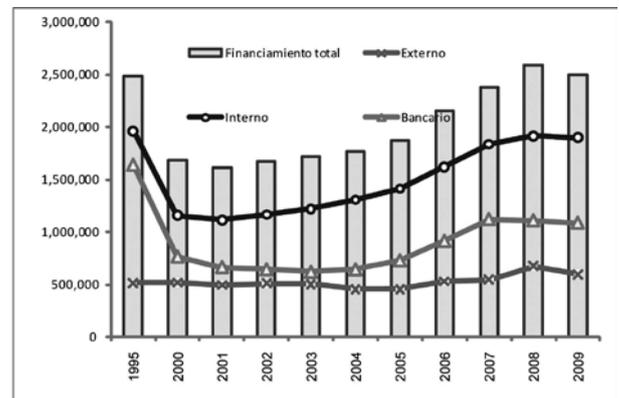
convierte en caída si se relaciona con el producto interno: en 1995 equivalía a 38% de éste, en tanto que en 2009 apenas alcanza 20%, casi la mitad. El sector bancario ha dejado de procurar recursos suficientes a la economía nacional, por lo que su impacto en ella ha perdido relevancia.

Gráfica 1  
Financiamiento del sector bancario  
1995-2009\*  
Millones de pesos de 2000



Fuente: elaboradas con datos de Banxico.

Gráfica 2  
Financiamiento del total al sector  
privado 1995-2009\*  
Millones de pesos de 2000



En particular, el financiamiento al sector privado, que bajo el presente modelo se supone que es el mejor destino de los recursos, tampoco ha sido atendido por la banca, como era de esperarse si se hubiesen cumplido los planes gubernamentales. En efecto, en la gráfica 2 se muestra que el financiamiento total recibido por el sector privado no financiero en México apenas está al nivel de 1995, y el que procede de la banca (comercial y desarrollo) es muy pequeño, pues representa un poco más de la mitad del otorgado por todo el sistema financiero nacional.<sup>7</sup> Es de hacer notar, además, que el financiamiento del exterior se ha mantenido prácticamente estancado (en pesos constantes) desde 2000.

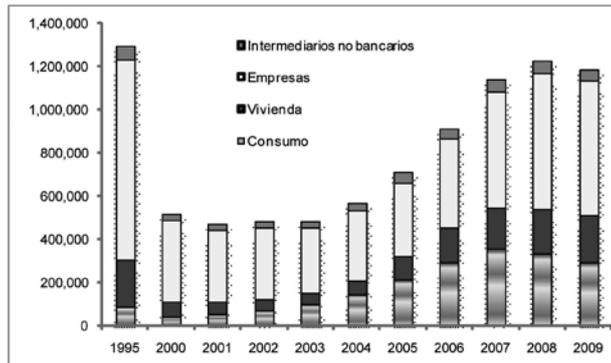
Si se relaciona con el producto, el financiamiento total al sector privado apenas alcanza 30% en 2009, cuando en 1994 había llegado a 50%; el financiamiento de la banca es de sólo 13% del producto interno, menos de la mitad que 15 años atrás. Estos datos son resultado de las limitaciones intrínsecas del sistema financiero, generadas en gran medida por la política que seguida para “desarrollar” al sector.

<sup>7</sup> En 1995, el financiamiento bancario representaba 66% del total, en junio de 2009 sólo llega a 57 por ciento.

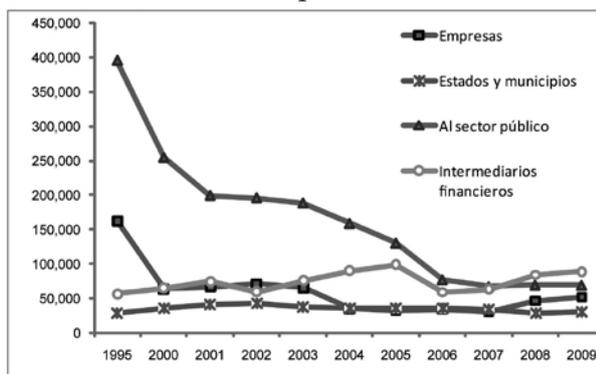
La banca comercial en específico había ido recuperando paulatinamente su nivel de intermediación desde 2005, pero ahora con un cambio trascendental: explotando principalmente el mercado de crédito al consumo, pese a que en el conjunto, la banca privada tiene sus préstamos colocados mayoritariamente como créditos comerciales. En lo que va de 2009 ya se percibe de nuevo una disminución en su actividad que, por cierto, está notoriamente por debajo de la mayoría de países similares.<sup>8</sup>

En la gráfica 3, se observa que el financiamiento empresarial ha perdido espacio frente al consumo y vivienda; los recursos de la banca privada hacia otros intermediarios financieros son prácticamente inexistentes. La alta rentabilidad de la banca comercial en el financiamiento al consumo, si bien no es negativa por sí misma, ha reducido los incentivos para otorgar crédito hacia la actividad productiva, donde éste es claramente insuficiente, pues representa apenas 8% del PIB del país.<sup>9</sup>

Gráfica 4  
Financiamiento de la banca comercial  
al sector privado 1995-2009\*  
Millones de pesos de 2000



Gráfica 5  
Financiamiento de la banca de desarrollo  
1995-2009\*  
Millones de pesos de 2000



Fuente: elaboradas con datos de Banxico.

La banca de desarrollo, por su parte, muestra un nivel de actividad decepcionante (3.5% del PIB) para una economía escasamente bancarizada y con tantas necesidades de todo tipo de servicios financieros. Su desintermediación ha sido brutal, especialmente ha reducido su papel como agente financiero

<sup>8</sup> En el propio Pronafide 2008-2012 se muestra que el crédito bancario en varios países está muy por arriba del nivel alcanzado en México, p. 156.

<sup>9</sup> Esta cifra de 8% tal vez descienda aún más, ya que el PIB en 2009 ha caído más rápido que el crédito bancario, lo que incluso incrementó el coeficiente respecto de diciembre de 2008; no obstante, ante las difíciles circunstancias que atraviesa el país es muy factible que no se renueven muchos préstamos y el saldo del financiamiento también descienda drásticamente.

del gobierno, los recursos para estados y municipios — que no habían sido sobresalientes — también han disminuido en términos reales. Tampoco se ha impulsado la operación de segundo piso, pues el financiamiento a intermediarios financieros (incluida la banca comercial) se mantiene en alrededor de un punto del PIB, lo cual es desastroso si se considera que otorgar recursos a otros intermediarios debe ser, de acuerdo con los programas de financiamiento, la forma fundamental de operar de la banca de fomento. La mayor parte del financiamiento a intermediarios financieros lo otorga la Sociedad Hipotecaria, especialmente a Sofoles y Sofomes para el financiamiento y construcción de vivienda. Al respecto, conviene recordar que actualmente hay dos de estas intermediarias en concurso mercantil por problemas en el manejo de sus operaciones financieras.<sup>10</sup>

Otra función que se le atribuye a la banca de desarrollo en los planes oficiales es la de otorgar garantías para aquellos agentes que, teniendo un proyecto viable, no son sujetos de crédito del sistema financiero privado debido a problemas de información, costos de transacción, etc. De acuerdo a los datos de la CNBV, los avales y garantías otorgados por la banca de desarrollo sólo representan poco más de medio punto del producto, lo que indica que no parece un mecanismo idóneo para que accedan al crédito privado aquellos que no han podido.<sup>11</sup>

		Garantías y Avales	
(Millones de pesos)		Año	% del PIB
Marzo 2009			
Total	73,136	2000	0.39
		2001	0.33
		2002	0.40
Nafin	25,347	2003	0.38
Banobras	10,477	2004	0.55
Bancomext	6,127	2005	0.44
Soc. Hipotecaria	31,186	2006	0.26
Banjército	0	2007	0.45
Bansefi	0	2008	0.49
		2009 (mar)	0.64

Fuente: elaborado con datos de CNBV.

10 Una Sofol, Casa y Crédito; y una Sofom, Metrofinanciera, no pudieron hacer frente a sus obligaciones financieras y entraron en proceso de reestructura de pasivos y concurso mercantil.

11 La Sociedad Hipotecaria Federal es el banco de fomento más involucrado en este esquema, dentro del cual incluye la bursatilización de activos mediante la emisión de BORHIS, que al parecer no han tenido problemas de pago hasta ahora. Los BORHIS, Certificados Bursátiles Respaldados por Hipotecas, buscan impulsar el mercado primario y secundario de vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda. La Sociedad Hipotecaria Federal es un activa promotora de este esquema.

En resumen, la asignación de recursos mediante la banca privada es notoriamente insuficiente e ineficiente, ya que es muy escaso el volumen de crédito para las necesidades de la economía nacional y no hay otras fuentes de recursos para satisfacerlas; además, el destino de los recursos se ha sesgado en contra de la actividad productiva sin crearse un sustituto de fuente de recursos para el sector. La banca de desarrollo, por su parte, está limitada por la visión oficial para desplegar sus potencialidades y, por el monto de recursos que maneja, forzosamente tiene muy poca incidencia en lo que debería ser su labor: el financiamiento del desarrollo.<sup>12</sup>

### III. Causas del deficiente desempeño bancario

El desempeño del sistema bancario en el México actual tiene su origen en su propia concepción y diseño. Implícitamente se sostiene, no sin un alto grado de voluntarismo, que el sector privado puede desempeñar con eficiencia esta labor, sólo hay que proporcionarle las condiciones adecuadas y, marginalmente, apoyarlo con una intervención gubernamental directa a través de la banca de desarrollo. Este modelo ha fallado.

En principio, en el rescate bancario de la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado y los primeros años de este siglo, se privilegió la fortaleza y seguridad financiera de los bancos y se soslayó su función como inductores de la actividad productiva, lo cual condujo paulatinamente a conformar una banca privada solvente hoy en día, pero poco profunda, extranjera, concentrada y con grandes utilidades.

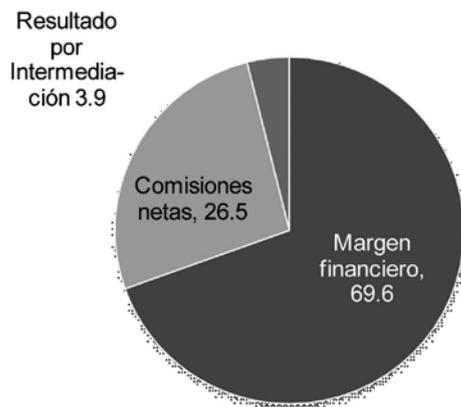
El volumen de actividad de la banca privada es muy bajo porque no es necesario aventurarse en el financiamiento masivo a empresas para valorizar su capital, pues sus utilidades son de las más altas en toda la economía nacional. Al cierre de 2008, tuvieron un rendimiento del capital (ROE) de 15%, cuando muchas empresas grandes tuvieron pérdidas por las difíciles condiciones que atraviesa el país. La banca privada en México gana por precio

---

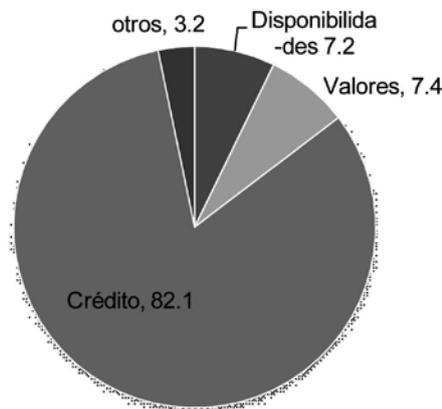
12 No está por demás señalar que en el Pronafide 2002-2006 se afirma que las reformas aprobadas al principio de la década, mejorarán la transparencia de operación de toda la banca, incluida la de desarrollo. Al respecto, resulta paradójico que la información de la banca de desarrollo sea más limitada que la de la banca privada; el propio sector público, que promueve la transparencia en las entidades privadas y no lo practica en las propias. Algo no ha de estar funcionando porque también resulta curioso que en los Reportes del Sistema Financiero, que ha publicado Banxico en los últimos tres años, no se analice a la banca de desarrollo.

y no por cantidad; la realidad dice que su actividad (y sus ganancias), en la actualidad, depende poco de los cambios legales en materia de derechos de propiedad, garantías e incumplimiento de pago.

Gráfica 5  
Banca comercial  
Ingreso de operación 2008, %



Gráfica 6  
Banca comercial  
Ingresos financieros 2008, %



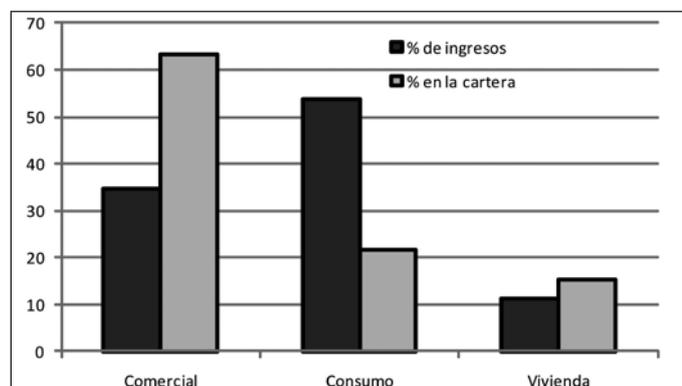
Fuente: elaboradas con datos de CNBV.

La mayor parte de los ingresos por operación de la banca comercial son por intermediación financiera (margen financiero) y, dentro de éstos, los ingresos por crédito son claramente los más importantes. Las comisiones se han convertido en una fuente cada vez más relevante dentro de la ganancia de la banca, pero sólo aportan un poco más de 25% de los ingresos totales de operación (gráficas 5 y 6).

Sin embargo, los ingresos por intereses por créditos no se corresponden con la distribución de la cartera de crédito; en efecto, como se ve en la gráfica 7, la mayor parte de este tipo de ingresos, 54%, es por créditos al consumo, que ocupan sólo 20% del total de dicha cartera. En situación opuesta se ubican los créditos comerciales, que tienen 63% de la cartera y sólo aportan 35% de los ingresos. Indudablemente, a pesar de lo que ha crecido su cartera vencida, el segmento de consumo sigue siendo un estupendo negocio para la banca.

En la concepción oficial se argumenta que con el incremento de la competencia se resuelve el asunto de los precios altos; sin embargo, las medidas tomadas al respecto han sido, por lo menos, tibias y los resultados magros.

Gráfica 7  
**Banca comercial**  
 Ingresos financieros 2008, %



Fuente: elaboradas con datos de CNBV.

En efecto, se han autorizado nuevos intermediarios que, presumiblemente, aumentarían la competencia a la banca, como las sofoles o más recientemente la sofomes. Poco tiempo después se ha visto que varias sofoles han sido absorbidas por grupos financieros poderosos, especialmente en el ramo hipotecario. Banamex y Santander crearon Sofomes para administrar sus negocios de tarjeta de crédito porque esta figura ofrece ventajas fiscales que, aparentemente eran un incentivo a la creación de entidades financieras independientes; adicionalmente, las Sofomes que no son de grupo financiero no las supervisa la CNBV, lo cual juega a favor de dichos grupos por cuestiones de seguridad para los clientes.

También se autorizó, con fines de alentar la competencia, la operación de bancos asociados a cadenas comerciales, destinados a otorgar préstamos fundamentalmente para el consumo.<sup>13</sup> Actualmente detentan apenas 1.3% de los activos del sistema (3 décimas menos que un año antes), que no significa amenaza alguna pero, además, parece que no hay efecto en precios pues las tasas que cobran en tarjeta de crédito en ocasiones son más altas que las de los bancos líderes.<sup>14</sup> Por otra parte, el proyecto para los denominados bancos de nicho, que tendrán costos inferiores por regulación, está detenido.<sup>15</sup>

13 Los bancos asociados a cadenas comerciales son: Banco Azteca, Banco del Ahorro Famsa, Banco Fácil, Bancoppel y Banco Wal-Mart Adelante.

14 En junio de 2009, según el Boletín mensual de la Condusef, la tarjeta de crédito de Bancoppel era la que tenía el mayor CAT: 104%, por encima de Santander (94%), Bancomer (77%) y Banamex (76%), que son los bancos líderes.

15 Una manifestación de lo inútil que han sido las mediadas para aumentar la competencia en el sector son las "Limitaciones al cobro de comisiones" que Banxico impuso a los bancos el pasado 21 de julio.

La concentración y la propiedad extranjera de la banca, por otra parte, juegan en conjunto contra un desempeño eficiente; además de las posibles colusiones, en momentos críticos como los actuales, cuando los bancos mundiales tienen problemas de capitalización, los bancos que operan en México evidencian su posición como una página más dentro del portafolio de inversión de dichos bancos globales, que pueden decidir en cualquier momento una reasignación de recursos. En una entrevista el año pasado,<sup>16</sup> el gobernador de Banxico se sorprendió de que bancos del mundo acudieran a sus filiales para ayudarlos a solventar crisis de liquidez; aunque los montos fueron pequeños no se trató sólo de transferencia de utilidades sino incluso de fondeo en moneda extranjera.

Con respecto a la banca de desarrollo, el hecho mismo de subordinarla a la banca privada y, a otros intermediarios, también privados, ha impedido que cumpla con las funciones para las que fue creada. Los bancos comerciales no colocan ni sus propios recursos que, por cierto, les cuestan mucho menos que a la banca de desarrollo; las garantías y avales son un mecanismo efectivo pero insuficiente que termina por limitar la potencialidad de este intermediario. La concepción del sector bancario debe de cambiar para que pueda cumplir las funciones que la economía mexicana le demanda.

#### IV. Propuestas

Lo primero es no depender de las políticas y objetivos del sistema financiero privado para proveer los servicios y recursos financieros que requiere la economía nacional; especialmente porque es posible que actúen como oligopolio y porque sus decisiones obedecen a la estrategia internacional de la casa matriz, y no siempre coincidirá con los intereses nacionales. La opción es contar con una banca pública fuerte y con una dimensión capaz de encabezar el esfuerzo del financiamiento del desarrollo.

La realidad actual está poniendo en evidencia la necesidad de desarrollar una banca de fomento, recientemente la SHCP hizo pública una -Adaptación de la estrategia de la Banca de Desarrollo ante la crisis actual-<sup>17</sup> en donde se rectifica parcialmente su papel asignado en el PND y Pronafide; con el argumento de que: "En este periodo de astringencia de liquidez global, se ha dado un mayor énfasis a la política contra-cíclica", el documento seña-

<sup>16</sup> *El Semanario*, abril de 2008, año 3, número 177, p. 16.

<sup>17</sup> SHCP, *Banca de Desarrollo, instrumento de política económica para promover el desarrollo*, junio, 2009.

la las decisiones más relevantes: *a)* “Se ha considerado necesario apoyar a empresas e intermediarios financieros que ordinariamente acceden a fondeo privado, para preservar empleos y vehículos a través de los cuales acceder a la población objetivo; *b)* Se ha optado por incrementar el crédito en primer piso; *c)* Se diseñaron esquemas de financiamiento estructurado para apoyar a empresas con problemas de liquidez; y *d)* Se han asignado recursos adicionales a los programas de garantías para promover financiamiento.<sup>18</sup>

La contracción del crédito de los intermediarios privados ante la crítica situación orilló a las autoridades a usar un instrumento casi abandonado y que, por lo mismo, está limitado para expandir su operación en el corto plazo sin incurrir en grandes riesgos.

Por supuesto es correcto utilizar a la banca pública para solventar, parcialmente, los problemas originados por la crisis mundial, y agudizados por la contracción crediticia de la banca privada. El asunto es que ésta sólo debe ser una de las tareas de una banca de desarrollo grande y fuerte, que tenga una operación independiente respecto del sistema financiero privado para que no quede atada a las decisiones de poderosos grupos financieros que actúan con base en una estrategia internacional. Una banca pública débil difícilmente puede ser un instrumento contra cíclico poderoso.

En este sentido, la banca de desarrollo deberá operar en primer piso, tanto en operaciones pasivas como en activas; con ello reduciría, por una parte, su costo de captación y, por la otra, tendría libertad para colocar los recursos en los lugares y momentos que juzgue pertinente. Adicionalmente, se tendría un efecto positivo en cuanto a la competencia en el sector, pues podría interferir con el oligopolio bancario en la captación y en algunos tipos de préstamos.

Para que la operación de la banca de fomento de primer piso tenga repercusiones relevantes en el crecimiento son necesarias las operaciones regionales, donde los diferentes bancos se especialicen en las necesidades propias de cada región. Incluso es pertinente evaluar la creación de bancos de desarrollo de propiedad mixta.

También es factible pensar en la existencia de uno o varios bancos comerciales públicos o mixtos, que influyan verdaderamente sobre el nivel de competencia en el sector, lo cual podría hacerse realidad mediante la adqui-

---

18 Estas modificaciones implican garantías bursátiles para empresas grandes con problema de liquidez, renovación de deuda de corto plazo a Sofoles y Sofomes; créditos puente a la construcción, financiamiento a intermediarios financieros de armadoras, a empresas de autopartes y a las armadoras mismas; apoyo de emergencia al sector turismo y a Pymes.

sición total o mayoritaria de alguno de los bancos grandes que actualmente operan. Es un buen momento para ello en virtud de que presumiblemente el sector privado tienda a disminuir su actividad debido al previsible aumento en la regulación para incrementar la prudencia en su operación en todo el mundo, lo cual afectará necesariamente al país por la propiedad extranjera de sus más grandes intermediarios. No está de más señalar que las instituciones financieras públicas deberán ser financieramente viables en el largo plazo; es decir, deberán generar la utilidades suficientes para su progresiva capitalización y expansión de operaciones.

Por último, la creación de una banca pública fuerte, de desarrollo o comercial, sólo será funcional en la medida que se tomen las medidas suficientes para asegurarse de que la toma de decisiones no estará contaminada por intereses políticos coyunturales o por grupos de interés que busquen beneficios privados. Las formas de gobierno que actualmente tienen los bancos de desarrollo no parecen las adecuadas.

### **Bibliografía**

- SHCP, *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*.  
—, *Plan Nacional de Desarrollo, 2007 -2012*.  
—, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 2002-2006*.  
—, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 2008-2012*.  
—, *Banca de Desarrollo, instrumento de política económica para promover el desarrollo*, Junio, 2009.
- Banco de México, Estadísticas del sistema financiero, <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/financBalanInterFinan>.  
—, *Reporte sobre el Sistema Financiero, 2007, mayo 2008*  
—, *Reporte sobre el Sistema Financiero 2008, julio de 2009-El Semanario, "El caos que cambió a la banca"*, Reporte, abril 2008, México.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Información estadística, [http://www.cnbv.gob.mx/default.asp?com\\_id=2](http://www.cnbv.gob.mx/default.asp?com_id=2).
- Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras, *Boletín mensual*, junio de 2009.